

Estatuto da Magistratura

Ministro SYDNEY SANCHES

Supremo Tribunal Federal

1. A Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, estabelecia no art. 112 — O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:

I — Supremo Tribunal Federal;

II — Tribunais Federais de Recursos e Juízes Federais;

III — Tribunais e Juízes Militares;

IV — Tribunais e Juízes Eleitorais; Tribunais e Juízes do Trabalho; Tribunais e Juízes estaduais.

A Emenda Constitucional n.º 7, de 13 de abril de 1977, dentre outras coisas, alterou essa ordem, encaixando, em segundo lugar, o Conselho

Exposição feita no Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em "Painel" sobre "Constituição Federal — Poder Judiciário — Estatuto da Magistratura", realizado no dia 17 de fevereiro de 1989.

Nacional da Magistratura, como um dos órgãos de exercício do Poder Judiciário e mantendo os demais.

Acrescentou-lhe (ao art. 112) o parágrafo único, *in verbis*:

“Lei complementar, denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelecerá normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura, respeitadas as garantias e proibições previstas nesta Constituição ou dela decorrentes”.

2. A 14 de março de 1979, a Lei Complementar n.º 35, denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional, distribuiu suas disposições em 10 títulos, dedicados, respectivamente, pela ordem, ao Poder Judiciário, às garantias da magistratura e às prerrogativas do magistrado, à disciplina judiciária, aos vencimentos, vantagens e direitos dos magistrados, à magistratura de carreira, ao Tribunal Federal de Recursos, à Justiça do Trabalho, à Justiça dos Estados, à substituição nos tribunais, às disposições finais e transitórias.

3. Tais títulos desdobraram-se em capítulos, que cuidaram dos órgãos do Poder Judiciário, tribunais e magistrados; das garantias da magistratura; dos deveres do magistrado, das penalidades, da responsabilidade civil, do Conselho Nacional da Magistratura; dos vencimentos e vantagens pecuniárias, das férias, das licenças, das concessões e da aposentadoria; do ingresso, promoção, remoção e acesso, na magistratura de carreira; do Tribunal Federal de Recursos; da Justiça do Trabalho; da Justiça dos Estados, especificamente de sua organização judiciária, dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais de Alçada e da Justiça de Paz; da substituição nos tribunais; e das disposições finais e transitórias.

4. O simples enunciado dos títulos e capítulos permite constatar que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional não tratou apenas de direitos e deveres dos magistrados, pois cuidou, também, da organização e funcionamento dos órgãos do Poder Judiciário. Vale dizer, preocupou-se não apenas com os membros do Poder Judiciário, mas também com a própria organização e funcionamento da instituição, como determinara o parágrafo único do art. 112 da Constituição Federal de 1967/1969, introduzido pela E.C. n.º 7/77.

5. A Constituição Federal de 1988, no art. 92, indicou os órgãos do Poder Judiciário, excluindo a referência ao Conselho Nacional da Magistratura,

instituinto o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e mantendo os demais órgãos previstos na Constituição Federal anterior.

E, logo em seguida, no art. 93, estabeleceu: lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o *Estatuto da Magistratura*, observados os princípios que enunciou em onze incisos, cuja leitura evidencia que ali também não se tratou apenas de direitos e deveres dos magistrados, como exigiria um *Estatuto da Magistratura*, no sentido mais estrito do termo *Estatuto*, mas, também, de questões ligadas à própria organização do Poder Judiciário e funcionamento de seus órgãos, não só quanto ao ingresso e movimentação na carreira (promoção, remoção, acesso aos tribunais), mas também quanto à forma de certos julgamentos (sessões públicas, decisões fundamentadas, presença, ou não, de partes e ou advogados) (inciso IX), decisões administrativas dos tribunais motivadas (inciso X), as disciplinares tomadas por voto da maioria absoluta; possibilidade de órgão especial em tribunais com número superior a vinte e cinco membros, inclusive com indicação de suas atribuições (administrativas e jurisdicionais da competência do tribunal pleno) (inciso XI).

6. A meu ver — falo sempre em nome pessoal, é claro —, a expressão *Estatuto da Magistratura*, empregada no *caput* do art. 93 da Constituição Federal de 1988, diante dos princípios que manda observar, nos incisos I a XI, não difere, substancialmente, daquela empregada na Constituição anterior: “Lei Orgânica da Magistratura Nacional”.

Assim, o futuro “ESTATUTO DA MAGISTRATURA NACIONAL” deve tratar de matérias de que pôde cuidar a LOMAN, ou seja, estabelecer normas relativas à organização e ao funcionamento do Poder Judiciário nacional, à disciplina, às vantagens e aos deveres da magistratura, respeitadas as garantias e proibições previstas na Constituição ou dela decorrentes, observados, também, os princípios que nela se expressam ou se contêm (mesmo implícitos).

É claro, pois, que o ESTATUTO não pode invadir competências legislativas exclusivas da União, no âmbito da Justiça Federal, em sentido amplo, nem dos Estados, no âmbito da Justiça local.

Esse entendimento, permitirá que o ESTATUTO, além de regular direitos e deveres dos magistrados, cuide também da organização do Poder Judiciário nacional, no campo das *normas gerais*, ensejando-lhe uma certa uniformidade, em sua expressão global, o que não prejudicará o atendi-

mento das peculiaridades setoriais, regionais, ou locais, que devem ser respeitadas, enquanto não se mostrem incompatíveis com a Constituição Federal e com o Estatuto nacional.

Não estou dizendo que o Estatuto deve manter ou reproduzir a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, mas apenas que pode dispor sobre as matérias ali tratadas, observada a nova Constituição Federal.

Devo acrescentar: não me parece aceitável que o Constituinte de 1988, ao se referir, no art. 93, logo em seguida ao elenco dos órgãos do Poder Judiciário (art. 92), ao Estatuto da Magistratura, quisesse aludir apenas ao regulamento dos direitos e deveres dos membros de uma corporação (a magistratura) e não ao que seria principal — a organização e o funcionamento do Poder Judiciário nacional, a que eles servem.

De resto, ao mencionar *Estatuto da Magistratura*, em linguagem abreviada e substitutiva da expressão “Lei Orgânica da Magistratura Nacional”, embora não o tenha conceituado, nem indicado sua área de atuação, nem por isso a Constituição de 1988 excluiu, de modo explícito ou implícito, aquela que foi objeto de indicação expressa no parágrafo único do art. 122 da Constituição Federal de 1967/1969, com a Emenda n.º 7/77.

Penso também que não se deve desprezar a oportunidade política de uma organização verdadeiramente democrática do Poder Judiciário nacional, o que aconteceria, se viéssemos a minimizar a expressão *Estatuto da Magistratura* para nele só se abrangerem direitos e deveres dos magistrados.

Entendo, a esse respeito, que a Constituição fixou as bases, a estrutura do Poder Judiciário nacional, e quer que o mais seja tratado nessa Lei Complementar nacional (Estatuto) e na legislação federal ou estadual (inclusive constitucional), tudo em perfeita harmonia.

7. Feitas essas considerações de ordem estritamente pessoal, passo ao exame de algumas questões.

Como já ficou dito, a Emenda Constitucional n.º 7, de 1977, encaixou entre os órgãos de exercício do Poder Judiciário, em segundo lugar, o Conselho Nacional da Magistratura.

Na verdade, não exercia ele atividade jurisdicional, nem mesmo administrativa (em sentido amplo), dentro do Poder Judiciário. Cuidava apenas de um dos aspectos administrativos, ou seja, da disciplina de seus membros.

Eliminado que foi, porém, pela nova Constituição, do elenco dos *órgãos de exercício* do Poder Judiciário, isso significa, necessariamente, que não deva mais existir como *órgão disciplinar*?

Se o Estatuto da Magistratura deve regular, ao menos, direitos e deveres dos magistrados de toda a Nação brasileira, deve cuidar também das sanções imponíveis, pelo descumprimento de tais deveres. E, sendo assim, não deve tratar também da criação de um órgão, de âmbito nacional, que possa impor tais sanções?

Isso invadiria a área de competência da legislação ordinária, em termos de disciplina judiciária federal e estadual? Mesmo que o Estatuto nacional, criando um órgão disciplinar nesse âmbito maior, preservasse a área de atuação dos órgãos disciplinares federais ou estaduais?

Essas são questões que requerem meditação maior e aprofundado debate.

De qualquer maneira, se se concluir que um órgão disciplinar da magistratura, de âmbito nacional, pode ser criado no futuro Estatuto penso que ele só haverá de ser composto por magistrados.

Se para os militares não há disciplina externa, se para os parlamentares, durante o exercício do mandato, não há controle externo disciplinar, se este também não existe nas áreas do Poder Executivo, na Igreja, nos partidos políticos, nos sindicatos, nas entidades associativas, inclusive dos advogados, promotores de justiça e delegados, se as instituições a que servem igualmente não sofrem essa fiscalização externa, não vejo razão para só a magistratura se sujeitar a ela. Tanto mais porque lhe pode afetar a independência no exercício da jurisdição, o que, obviamente, não é bom para o povo.

De qualquer maneira, se se concluísse que os magistrados deveriam sofrer controle disciplinar externo, então que ele fosse possível em todas as áreas da administração pública, inclusive do Executivo e do Legislativo, mesmo durante o exercício dos mandatos.

Mas a Constituição, como sabemos, não cuidou disso. E até afastou proposta de controle externo da magistratura.

8. Embora tenha dito, de início, que o Estatuto da Magistratura Nacional, como verdadeira Lei Orgânica do Poder Judiciário Nacional, possa

fixar normas gerais a serem observadas, no âmbito da Justiça Federal (em sentido amplo) e da Estadual, penso, todavia, e por isso mesmo, que não deve descer a minúcias, como fez a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, regulando até a competência de Tribunais e de seus órgãos internos (Tribunal Federal de Recursos, Tribunais de Justiça e Tribunais de Alçada).

Essa matéria, a meu ver, afora o que foi estabelecido na Constituição, deve ficar relegada à legislação ordinária federal ou estadual. Quanto a esta última inclusive de natureza constitucional (Constituições estaduais) (art. 125, § 1.º).

9. Outra questão sumamente importante é a relativa às decisões administrativas dos Tribunais, mesmo em matéria de vencimentos, vantagens pecuniárias, contagem de tempo de serviço, com relação a seus membros e juízes que lhes são vinculados. É enorme a disparidade de tratamento que os Tribunais, com interpretações mais rigorosas ou menos rigorosas, dão para essas questões, o que enseja a quebra de uma uniformidade desejável, um descontentamento generalizado entre os magistrados, e sérias repercussões na opinião pública, desgastando a imagem do Poder Judiciário e de seus membros, o que também não é bom para o povo, que precisa confiar em suas instituições.

Como enfrentar, porém, essa matéria, em face da autonomia administrativa dos Tribunais?

É curioso notar que, diante de certas questões administrativas, ligadas principalmente a essas matérias, alguns Tribunais Estaduais e Federais preferem aguardar uma posição do Supremo Tribunal Federal, e seguem sua orientação, outros, porém, optam por seus próprios caminhos.

Seria aceitável, na opinião dos magistrados, incluídos os integrantes de Tribunais, a idéia de um órgão administrativo nacional para tratar desses temas? Isso seria bom ou mau para o Poder Judiciário brasileiro? Isso é possível, em face do atual ordenamento nacional? Se se concluir que sim, é o Estatuto da Magistratura nacional o instrumento adequado para tratar da matéria?

Estão aí, também, graves questões a serem dirimidas.

10. Aos eminentes colegas, que eventualmente se sintam intranquios com as cogitações que estou fazendo, relembro que são meras cogi-

tações de momento e estritamente pessoais, e que o futuro Estatuto da Magistratura depende apenas de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, conforme a maioria formada entre seus onze ministros. Mas, obviamente, pode ser alterado, em qualquer ponto, pelo Congresso Nacional, ao qual, pelos meios adequados, os Tribunais e as entidades associativas dos magistrados farão chegar suas propostas suas aspirações, suas reivindicações.

De resto, o próprio Supremo Tribunal Federal, através de sua E. Presidência, procurou obter sugestões de todos os Tribunais e também da Associação dos Magistrados Brasileiros.

E esta, depois de ouvir as entidades congêneres estaduais, regionais ou setoriais, elaborou anteprojeto que já foi entregue ao presidente do Supremo Tribunal Federal e ao presidente da Comissão designada para preparar o texto a ser debatido na Corte, para encaminhamento (do que for aprovado) ao Congresso Nacional.

11. O anteprojeto da Associação dos Magistrados Brasileiros tem onze títulos, dedicados, respectivamente, pela ordem, às disposições introdutórias, às garantias e prerrogativas, aos deveres, vedações e incompatibilidades, ao ingresso na magistratura, ao reingresso (mediante reintegração, readmissão e reversão), ao aproveitamento, ao tempo de serviço, à promoção, ao acesso e à remoção, à permuta, à aposentadoria e indisponibilidade, aos vencimentos e vantagens (pecuniárias e não pecuniárias), à disciplina da magistratura, e às disposições finais e transitórias.

Brevemente a Comissão do Supremo Tribunal Federal estará reunida para os primeiros estudos. E as sugestões dos Tribunais e das entidades associativas dos magistrados, incluídas as da Associação dos Magistrados Brasileiros, serão levadas na devida consideração.

11-A. Apenas observo, por ora, que também o anteprojeto elaborado pela Associação dos Magistrados Brasileiros não tratou apenas de direitos e deveres dos magistrados. Vale dizer, não deu à expressão "Estatuto" o sentido mais estrito. Tanto que se ocupou de temas tipicamente relacionados com a instituição, ou seja, com o Poder Judiciário e não apenas com seus membros.

Assim, por exemplo, ao incluir entre as prerrogativas do magistrado (art. 10) "ser elegível para os cargos de direção do Tribunal que integre

como titular” (inciso VIII) não deixou de interferir na composição dirigente do órgão colegiado do Poder Judiciário.

No art. 36 tratou do quinto constitucional, reservado (nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais de Justiça, de alçada militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios) aos membros do Ministério Público e de advogados. Enfrentou aí, também, tema institucional, ligado a acesso de não magistrado aos Tribunais. Não assim, de direitos e deveres de magistrados.

No § 1.º desse artigo do anteprojeto da Associação dos Magistrados Brasileiros cuidou da lista sêxtupla enviada pelos órgãos de representação de classe (dos membros do Ministério Público e advogados) ao Tribunal, da redução a uma lista tríplice, por este, e do envio ao Poder Executivo para nomeação. E no § 2.º da alternatividade no preenchimento das vagas respectivas. Tudo matéria estranha a simples direitos e deveres dos magistrados.

No art. 37 ainda cogitou de vaga de desembargador oriundo do Ministério Público ou da Advocacia, nos Estados onde houver Tribunal de Alçada, e mandou observar, no preenchimento, a classe de origem (§§ 1.º e 2.º), tudo questão estranha a simples direitos e deveres dos magistrados.

O anteprojeto da Associação dos Magistrados Brasileiros, no art. 78 das Disposições Finais e Transitórias estabelece: nos tribunais com número superior a 25 (vinte e cinco) julgadores, as funções administrativas referidas nesta lei, e de competência do Tribunal Pleno, poderão ser exercidas pelo respectivo órgão especial.

No art. 79 diz que, nos tribunais do trabalho, as matérias administrativas e disciplinares serão deliberadas exclusivamente pelos seus membros vitalícios.

No art. 2.º, o anteprojeto não inclui entre os magistrados os Juízes de Paz. Mas no art. 80 regula matérias relacionadas com os Juízes de Paz.

Como se vê, também a Associação dos Magistrados Brasileiros, ao menos em alguns pontos, não encarou a palavra “Estatuto”, como simples regulamento de direitos e deveres dos magistrados, mas, com um significado mais amplo, de lei de organização do judiciário nacional.